Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

32 419 Tweede aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland – B (Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – B)

31 957 Invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

O[1]

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2015

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland op 15 oktober 2014 heb ik toegezegd de inspectierapporten over de onderwijsinstellingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de Tweede Kamer te sturen. Deze rapporten geven een beeld van de voortgang van de onderwijsverbeteringen in Caribisch Nederland in 2014. Om die reden bied ik ook aan uw Kamer de inspectierapporten[2] en mijn reactie daarop aan. Het inspectierapport over het bestuurlijk handelen op de Scholengemeenschap Bonaire is nog niet openbaar.

Een cruciale voorwaarde voor de (verdere) verbetering en bestendiging van de onderwijskwaliteit is de versterking van de bestuurskracht. In onderstaande reactie op de inspectierapporten ga ik in op de manieren waarop ik de scholen en de schoolbesturen ondersteun in de verdere versterking van hun bestuurskracht. Ook informeer ik u over de mogelijkheden om (delen van) de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur in te voeren in Caribisch Nederland, zoals ik aan de Tweede Kamer heb toegezegd tijdens het AO op 15 oktober 2014.

[1] De letter O heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 32 419.
[2] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156886.

kst-32419-O
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Inspectierapporten over de onderwijsinstellingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft in oktober 2014 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wet- en regelgeving op de scholen en de instellingen voor Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ) in Caribisch Nederland. De inspectie heeft ook onderzoek gedaan naar het bestuurlijk handelen op de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op Bonaire. Ten slotte hebben de inspecteurs onderzoek gedaan naar de examenresultaten 2014 op het Liseo Boneriano, de afdeling vwo van de Scholengemeenschap Bonaire.
De rapporten van deze schoolbezoeken zijn zodra ze openbaar zijn, net als de rapporten van scholen in Europees Nederland, te raadplegen via de website van de inspectie.

Vasthouden aan ambitie

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer werd gezamenlijk geconstateerd dat er op sommige scholen, vooral in het primair onderwijs, goede vorderingen worden gemaakt. Maar ook werd vastgesteld dat er op andere scholen nog een forse inhaalslag nodig is om te komen tot basiskwaliteit, waarvan in de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland is afgesproken dat die in 2016 gerealiseerd moet zijn. Ik houd vast aan de ambitie dat de basiskwaliteit in 2016 of zo snel mogelijk daarna moet worden gerealiseerd, zoals ik ook heb aangegeven in mijn reactie op de inspectierapportage van 20 juni 2014 (Kamerstukken II, 2013–2014, 31 568, nr. 137) en in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 15 oktober 2014. De leerlingen in Caribisch Nederland hebben daar recht op, ook al verschilt de context van Caribisch Nederland van het Europese deel van ons land. Die verschillen bestaan bijvoorbeeld uit het feit dat voor de meeste leerlingen Nederlands een vreemde taal is, dat de leerlingaantallen klein zijn, dat er per eiland maar één school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is, dat er geen aparte scholen voor speciaal onderwijs zijn, dat het ontbreekt aan een educatieve infrastructuur, zoals schooladviesdiensten waar scholen een beroep op kunnen doen en dat het percentage zorgleerlingen zeer groot is in vergelijking met Europees Nederland. De inspectie heeft aangegeven dat er extra inzet nodig is om de ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de leerlingenzorg, instructietaal en versterking van de bestuurskracht. In algemene zin kan worden gesteld dat de opgaven waar de scholen voor worden gesteld hoge eisen stellen aan de kwaliteit van het bestuur, het management en de docenten. De kleine schaal van de eilanden brengt in dat opzicht extra beperkingen met zich. In mijn beleid tracht ik zo veel als mogelijk is rekening te houden met deze bijzondere context. Om die reden is er bijvoorbeeld op ieder eiland een Expertisecentrum Onderwijszorg opgericht.

Allereerst schets ik nu mijn conclusies over de bevindingen van de inspectie voor de verschillende onderwijssectoren, daarna ga ik in op een aantal algemene aandachtspunten in de inspectierapporten en tot slot informeer ik u over de mogelijkheden om (delen van) de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur in te voeren in Caribisch Nederland.

Primair onderwijs

De inspectie heeft bij één basisschool op Sint Eustatius, de Golden Rock School, geconstateerd dat die reeds voldoet aan de basiskwaliteit. Daarnaast is de verwachting dat het realiseren van de basiskwaliteit door enkele basisscholen op relatief korte termijn in zicht komt.

Sinds de transitie in 2010 zijn er aanzienlijke stappen gezet om de onderwijskwaliteit in de basisscholen te verbeteren. De scholen hebben gebruik gemaakt van de ondersteuning van de school- en bestuurscoaches. Ik stel vast dat mede daardoor de ontwikkeling in het primair onderwijs bevredigend verloopt. Verbetering van de kwaliteitszorg en de ondersteuning van zorgleerlingen zijn belangrijke aandachtspunten, maar er is duidelijk sprake van een opwaartse trend. Dat is een hoopvolle en positieve ontwikkeling. Een compliment voor alle betrokkenen is daarom op zijn plaats.

Om verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs te stimuleren zorg ik er voor dat de scholen en schoolbesturen ook de komende anderhalf jaar ondersteuning krijgen via de PO-Raad van een schoolcoach en bestuurscoach. De nadruk ligt daarbij op de professionele uitvoering van hun taken, het verbeteren van de interne kwaliteitszorg en een goede ondersteuning van zorgleerlingen in samenwerking met de Expertisecentra Onderwijszorg.

In mijn brief van 18 december 2014 (Kamerstukken II, 2014–2015, 31 568, nr. 147) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de bekostigingsanalyse die ik uitvoer in het primair onderwijs. In verband met de late indiening van een deel van de jaarrekeningen wordt deze analyse medio 2015 afgerond en zal een aangepaste bekostigingssystematiek pas met ingang van het schooljaar 2016–2017 in werking treden. Dit betekent dat de huidige bekostigingssystematiek voor het schooljaar 2015–2016 wordt gehandhaafd.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is het beeld gevarieerd. Op alle drie de eilanden is de situatie in het voortgezet onderwijs fragiel en komt de verbetering van de onderwijskwaliteit niet snel genoeg van de grond.

Met de VO-raad heb ik afspraken gemaakt over het versterken van zijn rol bij de ondersteuning van de scholen voor voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland. Dit heeft geresulteerd in afspraken over de inzet van bestuurscoaches, die de besturen van de scholen ondersteunen bij het versterken van de bestuurskracht. Ik vind het belangrijk dat de besturen gebruik maken van de ervaring en expertise van deze coaches. Hun inzet is naar mijn oordeel cruciaal voor het versterken van de bestuurskracht.

Mede dankzij de inzet van gedeputeerde Chris Johnson en de bestuurscoaches lijkt op de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op Saba de rust vooralsnog teruggekeerd te zijn. Er is nu een nieuw bestuur aangetreden. De school heeft mede naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie haar verbeterplan geactualiseerd. Dit geactualiseerde plan is door de bestuurscoaches gevalideerd. Ook is een ouderraad ingesteld.

Op Sint Eustatius lijkt de goede weg te zijn ingeslagen. Het bestuur heeft in april 2014 na het kritische inspectierapport van 2013 een interim-directeur aangesteld, die in samenspraak met het bestuur het afgelopen voorjaar goede stappen heeft gezet. Na de zomer is de ingezette lijn doorgetrokken door een nieuwe directeur. De inspectie geeft aan dat het nog te vroeg is om vast te kunnen stellen of er sprake is van een duurzame verbetering. De verbetering van de bestuurskracht vergt nog veel inspanningen, maar ik vind het positief en gewenst dat het bestuur zich laat ondersteunen bij de verbetering van de bestuurskracht. Inmiddels heeft de school naar aanleiding van het inspectierapport een actieplan opgesteld en dit plan is volgens de bestuurscoaches een

adequate reactie op de aanbevelingen in het inspectierapport. Dit geeft mij vertrouwen.

In oktober 2014 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar de examenresultaten 2014 op het Liseo Boneriano, de afdeling vwo van de Scholengemeenschap Bonaire. Ik heb de tegenvallende examenresultaten van de school op Bonaire met uw Kamer besproken. Op 19 september 2014 heb ik de Tweede Kamer een brief gestuurd over de oorzaak van de achteruitgang in de examenresultaten (Kamerstukken II, 2014–2015, 31 568, nr. 143). De inspectie heeft een aantal punten aangegeven waar de school aan moet werken. Op basis van haar analyse heeft de inspectie nadere afspraken gemaakt met de betrokken afdeling van de school. Ook heeft de inspectie met de school afspraken gemaakt over het volgen van de tussenresultaten. De afspraken zijn vastgelegd in het toezichtplan van de inspectie en worden betrokken bij het volgende inspectiebezoek in maart 2015. Deze maatregelen moeten leiden tot verbetering. Ik wijs er op dat het niet realistisch is te verwachten dat de resultaten zeer binnenkort op Europees-Nederlands niveau zullen liggen.
Het inspectierapport over het bestuurlijk handelen op de Scholengemeenschap Bonaire is, zoals eerder in deze brief gemeld, nog niet openbaar. Zodra dit rapport openbaar is, zal ik het u toesturen. Een nadere toelichting treft u aan in de brief die vandaag vertrouwelijk ter inzage ligt bij uw Kamer.

Om de gewenste verdere verbetering te faciliteren, stel ik in de periode van 2015 tot 2018 voor de drie scholen voor voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland onder voorwaarden (zoals het opstellen van een geactualiseerd verbeterplan en samenwerking met door de VO-raad ingezette bestuurscoaches) aanvullende bekostiging beschikbaar. De maatregelen moeten leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit, die zich onder meer moet vertalen in een hoger slaagpercentage.

Middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) werd al voor de transitie in 2010 op Bonaire aangeboden (niveaus 1 t/m 4). Op Sint Eustatius en Saba is het middelbaar beroepsonderwijs met ingang van het schooljaar 2012/2013 van start gegaan (niveaus 1 en 2). Van slechts een klein aantal opleidingen kunnen de resultaten worden bepaald. Deze resultaten kunnen vertekend zijn vanwege onvoldoende kwaliteit van de examinering. Tijdens de laatste kwaliteitsonderzoeken in mei 2014 stelde de inspectie vast dat de kwaliteit van de onderzochte opleidingen op geen van de eilanden voldeed aan de basiskwaliteit. In het voorjaar van 2015 beoordeelt de inspectie de examinering van alle instellingen opnieuw.

Sinds september 2014 is een Examenbureau CN operationeel. Dit bureau biedt de scholen de nodige ondersteuning op het gebied van advisering over de inrichting van het examenproces, kwaliteitsborging, vertaalwerk en toetsenarchief.

Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ)

In september 2013 heeft de inspectie geconstateerd dat de Stichting Forma die op Bonaire de SKJ aanbiedt, waaraan ongeveer 100 jongeren deelnemen, voldoet aan de basiskwaliteit. Daarom heeft in oktober 2014 bij Stichting Forma geen kwaliteitsonderzoek plaatsgevonden.

De inspectie heeft bij haar onderzoek in oktober 2014 geconstateerd dat op Saba en Sint Eustatius verbetering bij de SKJ zichtbaar is. Het volgende inspectiebezoek aan de instellingen voor SKJ is voorzien in het

voorjaar van 2015. In 2016 vindt het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering plaats.

Algemene aandachtspunten in de inspectierapporten

a. Taal

Uit de inspectierapporten blijkt dat het taalonderwijs op het merendeel van de scholen is verbeterd. Een probleem blijft echter dat Nederlands als moedertaal of als tweede taal wordt onderwezen. Dit sluit niet aan bij de achtergrond van het merendeel van de leerlingen voor wie het Nederlands een vreemde taal is.

In mijn brief van 8 oktober 2014 (Kamerstukken II, 2014–2015, 31 568, nr. 145) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over het wijzigen van de instructietaal op Sint Eustatius van het Nederlands naar het Engels. De voorbereidingen voor deze transitie zijn momenteel in volle gang. Zo heb ik onlangs de University of St. Martin gecontracteerd om alle leerkrachten bij te scholen in het Engels. De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) ondersteunt de scholen bij de ontwikkeling van het Engelstalige curriculum. De Nederlandse Taalunie helpt bij de ontwikkeling van materiaal voor het onderwijzen van Nederlands als vreemde taal. Daarbij wordt nauw samengewerkt met Saba, waar de schooltaal al Engels is, en wisselen de betrokken partijen ook ervaringen uit met Sint Maarten.

Op 18 december 2014 heb ik de Tweede Kamer het advies van de Nederlandse Taalunie over Nederlands als Vreemde Taal aangeboden (Kamerstukken II, 2014–2015, 31 568, nr. 147). De Taalunie adviseert dat de leerlingen op Bonaire vroeger en intensiever les krijgen in het Nederlands en dat er ook wordt ingezet op het behoud en de versterking van het Papiaments. Het advies biedt naar mijn mening een gedegen basis voor de aanpak van de problemen die samenhangen met de positie van het Nederlands in en rond het onderwijs. Ik zal in overleg met het Openbaar Lichaam Bonaire en de schoolbesturen de instelling van twee expertgroepen ondersteunen, één voor het Nederlands en één voor het Papiaments. De expertgroepen zullen de gevolgen van dit advies in kaart brengen en de actiepunten vastleggen in een plan van aanpak. Ik verwacht dat dit plan van aanpak voor de zomer zal zijn afgerond.

b. Ondersteuning van zorgleerlingen door scholen en Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ)

Uit de inspectierapporten blijkt dat de ondersteuning van zorgleerlingen op veel scholen volop in ontwikkeling is en dat er bij de meeste scholen sprake is van een duidelijk waarneembare vooruitgang in kwaliteit van de ondersteuning van zorgleerlingen. Op een paar scholen is de onderwijszorg zelfs al goed ontwikkeld. Dit stemt positief. Het onderwijs voor leerlingen met een zeer grote achterstand of meer complexe problematiek blijft echter een punt van aandacht.

Vorig jaar heb ik aan het EOZ Saba en het EOZ Sint Eustatius extra middelen toegekend om de ondersteuning van zorgleerlingen te verbeteren. Deze middelen worden ingezet om aanvullende deskundigheid op het gebied van leerlingenzorg aan te trekken en te zorgen voor een duurzame borging van deze deskundigheid.

Op Bonaire is met ingang van januari 2015 een trajectgroep gestart waarin leerlingen met gedragsproblemen extra ondersteuning ontvangen. Met ingang van het volgende schooljaar zullen alle scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs een trajectgroep hebben. Het EOZ

Bonaire en de scholen zijn van plan om een aparte lesplaats in te richten voor de groep leerlingen die ondanks deze aanvullende ondersteuning nog niet het onderwijs krijgen dat ze verdienen. De inzet van het EOZ Bonaire is dat deze lesplaats met ingang van het kalenderjaar 2016 operationeel is. Het bestuur van het EOZ Bonaire zal haar plannen voor een geïntensiveerde aanpak van de zorgproblematiek, waaronder de lesplaats, uitwerken in het eilandelijk zorgplan 2015–2016. Ik vind het belangrijk dat uit dit plan blijkt dat er nauw wordt samengewerkt tussen alle betrokken partijen. Als dat het geval is, stel ik ook voor het EOZ Bonaire aanvullende financiële ondersteuning beschikbaar.

Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur

De afgelopen periode is, met name op de scholen voor voortgezet onderwijs, waar ook het middelbaar beroepsonderwijs wordt aangeboden, duidelijk geworden dat het wenselijk is het bestuurlijk vermogen en de bestuurlijke verhoudingen in Caribisch Nederland verder te ontwikkelen. In de themarapportage Caribisch Nederland van maart 2014 (Kamerstukken II, 2013–2014, 31 568, nr. 137) wijst de inspectie op een aantal specifieke kenmerken van de bestuurlijke situatie op de eilanden. Door de eilandsituatie is er sprake van een beperkte bestuurlijke capaciteit en een complex van persoonlijke verbindingen. Dit leidt in sommige gevallen tot problematische en inefficiënte besluitvorming.

Op 1 augustus 2010 is in Europees Nederland de wet «Goed Onderwijs, Goed Bestuur» van kracht geworden. Deze wet introduceerde een aantal wijzigingen op het gebied van de minimumleerresultaten en van het bestuur en de governance van het onderwijs, zoals de scheiding van toezicht en bestuur. Bij het opstellen van de Wet Primair Onderwijs BES, Wet Voortgezet Onderwijs BES en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs BES heeft de wetgever besloten deze wijzigingen, met uitzondering van de minimumleerresultaten, nagenoeg letterlijk over te nemen, maar de desbetreffende artikelen pas op een nader te bepalen moment in werking te laten treden. Daarbij werd gedacht aan vijf jaar na de transitie. In de toelichting bij deze wetten is al aangegeven dat in Caribisch Nederland het leerlingenbestand te klein is om de normering van de minimumleerresultaten te onderbouwen met een vergelijking zoals die in het Europese deel van Nederland wordt gemaakt tussen scholen met dezelfde schooljaren en met een vergelijkbaar leerlingenbestand.

Ik ben van plan om die onderdelen van de sectorwetten die betrekking hebben op de bestuurlijke en governance aspecten zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. In de praktijk betekent dit per 1 augustus 2016, omdat de scholen tijd nodig hebben om de scheiding van toezicht en bestuur te regelen en geschikte mensen te vinden. Ik ga ervan uit dat de scholen dit met ondersteuning van de bestuurscoaches zullen doen. Ik ben ervan overtuigd dat dit een stimulans zal vormen voor de verdere professionalisering van bestuur en management op de drie eilanden.

De besturen, de scholen en alle betrokken partijen hebben vanaf nu tot aan 1 augustus 2016 de tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Voor de directe begeleiding van de schoolbesturen maak ik gebruik van de expertise en inzet van de sectorraden en de bestuurscoaches. De sectorraden en bestuurscoaches ondersteunen op dit moment de besturen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs al bij de professionalisering van hun taken.

Tot slot

Gezien het belang om de voortgang van de onderwijskwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland te monitoren heb ik de inspectie gevraagd om in 2016 op basis van haar reguliere toezichtsactiviteiten opnieuw een overkoepelende rapportage te maken. Ik zal deze rapportage aan uw Kamer doen toekomen.

Een gelijkluidende brief is verzonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Overzicht inspectierapporten n.a.v. onderzoeken oktober 2014

Primair onderwijs	
Kolegio Papa Cornès	Bonaire
Kolegio San Bernardo	Bonaire
Kolegio San Luis Bertrán	Bonaire
Kolegio Reina Beatrix	Bonaire
Watapanaschool	Bonaire
Basisschool De Pelikaan	Bonaire
Kolegio Kristu Bon Wardador	Bonaire
Sacred Heart School	Saba
Golden Rock School	Sint Eustatius
Governor de Graaff School	Sint Eustatius
Lynch Plantation SDA Primary School	Sint Eustatius
Bethel Methodist School	Sint Eustatius

Voortgezet onderwijs	
Examenresultaten 2014 Scholengemeenschap Bonaire afdeling vwo Liseo Boneriano	Bonaire
Kwaliteitsonderzoek Voortgezet Onderwijs bij Saba Comprehensive School afdelingen Pro, vmbo/mbo en havo	Saba
Specifiek onderzoek naar de ontwikkeling van het bestuurlijk handelen bij de Gwendoline van Putten School	Sint Eustatius

Middelbaar Beroepsonderwijs – n.a.v. onderzoeken in mei 2014	
Kwaliteitsonderzoek mbo Examinering en diplomering Scholengemeenschap Bonaire Vestiging Kaya Korona	Bonaire
Kwaliteitsonderzoek naar examinering en diplomering bij Scholengemeenschap Bonaire Vestiging Forma voor mbo, niveau 1	Bonaire
Kwaliteitsonderzoek examinering en diplomering middelbaar beroepsonderwijs bij Saba Comprehensive School	Saba
Kwaliteitsonderzoek examinering en diplomering middelbaar beroepsonderwijs bij Gwendoline van Putten School	Sint Eustatius

Sociale kanstrajecten jongeren (SKJ)	
Kwaliteitsonderzoek bij Saba Reach Foundation, instelling voor Sociale Kanstrajecten	Saba
Kwaliteitsonderzoek bij New Challenges Foundation, instelling voor sociale kanstrajecten	Sint Eustatius